

DUX LÁSZLÓ

A vándormunkások jogvédelme Európán kívüli regionális szervezetekben

Bevezetés

Napjaink globalizálódó nemzetközi jogrendjének egyik legszembetűnőbb el-
lentmondása az a különbség, ami a tőke és az áruk államok közötti mozgásának
nemzetközi szabályozottsága és az emberek hasonló mozgásának nemzetközi
szabályozatlansága között feszül. Míg a GATS-WTO keretein belül már a szol-
gáltatásnyújtás teljes nemzetközi liberalizálásáról tárgyalnak, addig az ENSZ
1990-ben elfogadott vándormunkásokat védő egyezményének tizenhárom évébe
tellett, hogy megszerezze a szükséges számú ratifikációt hatályba lépéséhez, és
továbbra sem csatlakozott hozzá egyetlen egy fejlett északi állam sem. Ugyan-
ekkor az ENSZ becslései szerint 185 és 192 millió fő közé tehető azon szemé-
lyek száma, akik olyan állam területén élnek, melynek állampolgárságával nem
rendelkeznek.¹ Több mint a felük munkavállalási céllal tartózkodik más állam
területén, illetve ilyen személy családtagja,² és további több tízmillióra becsül-
hető azon személyek száma, akik illegálisan (nem dokumentáltan)³ érkeztek
meg az idegen országba.

A migráns munkavállalók általában a legalantasabbnak tekintett munkákat
végzik, gyakran éri őket hátrányos megkülönböztetés munkahelyükön, és ha
nem dokumentáltan érkeztek az adott országba vagy vállalnak ott munkát, akkor
a kiutasítástól való félelem miatt a legsúlyosabb jogsértések esetén sem fordul-
nak hivatalos szervekhez. E munkavállalók számára a befogadó államok jog-
rendszere általában csak akkor nyújt kielégítő védelmet, ha az adott állam érde-

¹ United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division Working
Paper No. ESA/WP.188. *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision*. 2003, 34. p.

² Bár jogilag továbbra is nagyon fontos szempont, hogy valaki politikai vagy gazdasági cél-
ból hagyja el hazáját, ez a különbségtétel a gyakorlatban egyre inkább elveszíti jelentőségét, a
határok elmosódnak a különböző kategóriák között és könnyen válhat valaki menekültből (nem
dokumentált) munkavállalóvá.

³ Az „illegális migráns” vagy „illegális munkavállaló” kifejezés helyett a különböző nemzet-
közi szervezetek a „nem dokumentált” vagy „irreguláris” migráns illetve munkavállaló elnevezést
javasolják. LÁSD PATRICK A. TARAN: Human Rights of Migrants: Challenges of the New Decade.
International Migration. Vol. 38. No. 2. 2000, 23. p.

kelt a bevándorlásban és ezért olyan politikát folytat, amelynek célja, hogy jól kvalifikált külföldi munkavállalókat csábítson területére.⁴ Gyakoribb azonban az, hogy a munkaerő-hiánnyal küzdő államok inkább eltűrik az illegális bevándorlást és függő helyzetben tartják a migránsokat, akik így nem mernek túlzott követelésekkel előállni, és a gazdasági környezet változása esetén könnyen kiutasíthatóak az országból. Ennél csak kicsit jobb a helyzete azoknak a migráns munkavállalóknak, akiket – ma már ritkán előforduló⁵ – kétoldalú megállapodások keretén belül toboroztak külföldre. A bilaterális megállapodások ugyanis csak meghatározott időre és munkakörökre szólnak, amit kifejez az ilyen megállapodások alapján elvándorlók elnevezése, a „vendégmunkás” is.⁶ Az ENSZ és az ILO keretein belül kidolgozott vándormunkásokat védő egyezmények a kevés csatlakozott állam miatt szintén nem tudnak megfelelő védelmet nyújtani számukra. Az általános emberi jogi egyezmények esetükre történő alkalmazása ugyancsak nem tekinthető egyelőre széles körben elfogadott megoldásnak.⁷

Ezzel párhuzamosan egyre több regionális integrációs szervezet tesz lépéseket a belső (a szervezet tagállamai közötti) migráció megkönnyítésére, aminek egyik legfontosabb eleme a vándormunkások jogvédelmét garantáló intézmények létrehozása.⁸ A legfejlettebb természetesen az Európai Unió rendszere, amely az alapszerződésben biztosított mozgásszabadság megkönnyítésére egy sor jogszabályt fogadott el. Más kontinensek regionális szervezetei nem rendelkeznek egyelőre ilyen kifejlett rendszerrel, de bizonyos kezdeményezések megfigyelhetők, mind az emberi jogok védelmére létrehozott szervezetekben, mind gazdasági integrációs szervezetekben. A különböző célú szervezetek megközelítése gyökeresen eltér egymástól, az előbbieket az egyén védelmének oldaláról közelítik meg a kérdést, míg az utóbbiak a gazdasági hatékonyság növelése érdekében hoznak intézkedéseket.⁹

Jelen tanulmányban bemutatom a különböző Európán kívüli regionális integrációs szervezetek migráns munkavállalókat védő jogintézményeit, legyenek azok akár emberi jogi, akár gazdasági hatékonysági megfontolásból elfogadva.

⁴ Erre példák az úgynevezett „zöld-kártya” programok.

⁵ STEPHEN CASTLES: International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues. *International Social Science Journal*. Vol. 55. No. 165. 2000. szeptember, 277. p.

⁶ A „vendégmunkás” programok európai kudarcáról lásd ULRIKE DAVY: *Die Integration von Einwanderern*. Campus Verlag, Frankfurt-New York, 2001.

⁷ A kérdésről lásd bővebben DUX LÁSZLÓ: A vándormunkások szociális biztonságához való joga. *EU-Tanulmányok III*. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 2004, 549–578. p.

⁸ International Migration Policy Programme: *Global and Regional Migration Policies – Recent Developments Towards Strengthening International Co-operation on Migration*. Genf, 2005, 2. p.

⁹ E kettősség Európában is megfigyelhető az Európa Tanács és az Európai Közösség (EK) eltérő megközelítésében. Ezek közül egyértelműen az EK rendszere bizonyult hatékonyabbnak a gyakorlatban, ugyanakkor ma már az emberi jogok védelme egyre inkább megjelenik az EU-n belül is szempontként a munkaerő-vándorlással kapcsolatban, szemben a korai, tisztán gazdasági megfontolásokkal.

Az egyes szervezetek földrészenkénti csoportosításban kerülnek bemutatásra, így keverednek a két eltérő megközelítést alkalmazó regionális csoportosulások.

1. Afrika

Az Afrikát érintő legjelentősebb migrációs folyamat jelenleg az elvándorlás, aminek következtében jelenleg közel 700.000 afrikai él Európában és 900.000 az USA-ban. A kontinensen belüli munkaerő-vándorlás legjelentősebb célszágai Líbia, a Dél-Afrikai Köztársaság, illetve Kelet- és Nyugat-Afrika tengerparti államai.¹⁰ Az ILO utolsó becslése szerint Afrikában 7,1 millió migráns munkavállaló él.¹¹ A földrészre továbbá jellemző, hogy a fegyveres konfliktusok miatt jelentős számú a menekültek és a menedékkérők jelenléte, elsősorban Közép- és Kelet-Afrikában,¹² akik gyakran maguk is munkát vállalnak a befogadó államban, így helyzetük sokszor hasonló a migráns munkavállalókéhoz.¹³

Afrika gyarmati történelméből fakad, hogy az államhatárok nem követik a nyelvi-etnikai határokat, így a nomád törzsek állataikat követve, illetve kereskedők áruik szállítása közben gyakran kelnek át a határokon, de ezen mozgások általában az állami szervek tudta nélkül zajlanak, így hivatalos statisztikák sem léteznek róluk.¹⁴ Afrikában több regionális szervezet is található, ezek közül azonban sok csak papíron működik, illetve gyakran létezésük illetve nem létezésük is csupán néhány politikus éppen aktuális szeszélyétől függ. Több olyan szervezet is van, amely korábban jelentős tevékenységet fejtett ki a munkaerő-migráció területén is, azonban mára feloszlott, vagy legalábbis a gyakorlatban nem fejt ki semmiféle tevékenységet.

¹⁰ HANIA ZLOTNIK: *International Migration in Africa: An Analyses Based on Estimate of the Migrant Stock*. www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=252 2005.08.21.

¹¹ International Labour Office: *Issues Paper: African Union Extraordinary Summit of Heads of State and Government on Employment and Poverty Alleviation in Africa*. Ougadougou, Burkina Faso, 2004. szeptember, 13. p.

¹² 2003-ban közel 13 millió menekült és menedékkérő, illetve 22 millió határokon belül áthelyezett élt Afrikában. MIKAEL ERIKSSON, PETER WALLENSTEEN, MARGARETA SOLLENBERG: *Armed Conflict, 1989–2002. Journal of Peace Research*. Vol. 40. No. 5. 593–607. p.

¹³ A "menekült munkavállalók" helyzetéről lásd DAVID NDACHI TAGNE: *Living on the edge – refugee and migrant workers in Africa. Labour Education*. 2002/4. No. 129. Migrant Workers. 95–98. p.

¹⁴ International Organization for Migration (IOM): *World Migration 2005 / Costs and Benefits of International Migration*. Genf, 2005, pp. 27–37.; Global Commission on International Migration: *Regional Hearing for Africa – Summary Report*. Fokváros, 2005, 2. p.

A. Az Afrikai Unió

Az Afrikai Uniót (AU)¹⁵ az Afrikai Egységszervezet utódjaként 2002-ben hozták létre,¹⁶ jelenleg 53 tagállama van, amivel a földrész legnagyobb integrációs szervezete. Az Afrikai Unió alkotmánya elismeri a máshol élő afrikaiak szerepét és kijelenti, hogy szerves részét képzik a földrész emberi erőforrásainak. Az Afrikai Egységszervezet keretei között fogadták el a Népek és Emberek Jogainak Afrikai Chartáját,¹⁷ amely megtiltja a benne foglalt jogok tekintetében a nemzeti származás szerinti hátrányos megkülönböztetést (2. cikk) és a jogszerűen egy adott országban tartózkodó személyeknek garantálja a szabad mozgáshoz való jogot (12. cikk). Mivel a Charta betartás felett örködő Bizottsághoz, illetve a rövidesen munkáját megkezdő Bírósághoz magánszemélyek közvetlenül nem fordulhatnak, a dokumentum nem igazán hatékony eszköz a vándormunkások jogvédelmére, amit az is bizonyít, hogy eddig nem fordultak ilyen jellegű beadvánnyal a Bizottsághoz.

A munkaerő-vándorlás problémájának napirendre kerülését mutatja, hogy 2001-ben, még az Afrika Egységszervezet elfogadott egy döntést, amelyben felszólította tagállamait, hogy dolgozzanak ki közös migrációs stratégiát. A döntés szerint az agyelszívás megfordítása és a diaszpóra otthoni befektetéseinek elősegítése mellett a munkavállalók tagállamok közötti szabad mozgásának bevezetése is a hosszú távú stratégiai cél. A döntést követően az AU keretein belül megindult egy konzultációs folyamat, amelynek eredményeként a szervezet 2004 és 2007 közötti stratégiai tervének¹⁸ központi elemévé a diaszpóra bevonása vált, és külön program indult „afrikai állampolgár” elnevezéssel, melynek célja a polgárok hatékonyabb bevonása a szervezet munkájába.

Az AU emberi jogvédő rendszere valószínűleg nem válik középtávon hatékony intézménnyé a vándormunkások jogvédelmének szempontjából. A Lusakai döntés hatására meginduló politikai folyamat azonban kedvezően befolyásolhatja a vándormunkások helyzetét a kontinensen belül, különösen, ha az erre a feladatra alkalmasabb, az Afrikai Unióhoz kapcsolódó más szervezeteket, nevezetesen az Új Partnerséget Afrika Fejlődéséért (New Partnership for Africa's Development – NEPAD¹⁹) és az Afrikai Gazdasági Közösséget (African Economic Community – AEC) jobban bevonják eme folyamatba, mint eddig. A hangsúly azonban továbbra is az Afrikán kívülre elvándorolt migránsok hazatérésének és otthoni befektetéseinek elősegítésén, és nem az egyes AU tagállamok közötti migráció szabályozásán van. Ugyanakkor az Afri-

¹⁵ Internet címe: www.africa-union.org.

¹⁶ A szervezetről lásd bővebben KONSTANTIONS D. MAGLIVERAS, GINO J. NALDI: *The African Union – A New Dawn for Africa? International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 51. 2002, pp. 415–425.; ASTRID RADUNSKI: *Die Afrikanische Union und der Afrikanische Menschenengerichtshof. MenschenRechtsMagazin*. Heft 1/2005. 59–73. p.

¹⁷ OAU Doc. CAB/LEG/67/3, Kenya, Nairobi, 1981. június 27.

¹⁸ African Union: *Vision and Strategic Plan 2004-2007*. Addis Abeba, 2004, 3. cikk.

¹⁹ Internet címe: www.nepad.org.

kai Unió a pán-afrikanizmus eszméjének egyik megvalósulása is, ami hosszabb távon alkalmassá teszi arra, hogy az egyébként is létező közösségtudat gyakorlati megvalósulásaként, az Európai Unióhoz hasonló, szabad mozgást és munkavállalást biztosító rendszert alakítsanak ki keretein belül.

B. A Nyugat-Afrikai Államok Gazdasági Közössége (Economic Community of West African States – ECOWAS)

Az 1975-ben megalapított ECOWAS-nak jelenleg tizenöt tagállama van.²⁰ A szervezet alapító szerződése célként tűzi ki a szervezet tagállamai közötti szabad mozgás megvalósítását és a közös állampolgárság kialakítását.²¹ E kitűzött célok gyakorlati megvalósítására 1979-ben egy jegyzőkönyvet fogadtak el,²² amely három ötéves ciklusban tervezte a teljes mozgásszabadság bevezetését. Az első ciklusban, amely 1980-ban kezdődött, a vízumok eltörlése valósult meg, aminek következtében érvényes útlevél és egészségügyi igazolás birtokában szabadon átléphetik a tagállamok közötti határokat állampolgáraik, és kilencven napig az adott állam területén is maradhatnak.

A második ciklusban már a letelepedés is megillette volna az ECOWAS tagállamainak polgárait, a harmadikban pedig a munkavállalás szabadsága is megvalósult volna. 1985-ben azonban Nigéria kétmillió külföldi munkavállalót szólított fel arra, hogy hagyja el területét, és sokakat ki is toloncoltak a nigériai hatóságok.²³ Ez természetesen a rendszer válságát okozta, ami miatt a második fázist csak egy éves késéssel 1986-ban indították meg, és azzal a megszorítással, hogy Nigéria a letelepedés jogát egyoldalúan csak orvosok, mérnökök, kutatók, tanárok és kétnyelvű titkárnők számára engedélyezte.²⁴ A második ciklus kudarca miatt a harmadik ciklus megvalósítását máig nem kezdték meg.²⁵

Jelenleg tehát az ECOWAS csak a vízummentes beutazás és három hónapos tartózkodást garantálja a tagállamai állampolgárainak. A Közösség próbálkozásának sikertelensége jó példa arra, hogy egy-egy regionális szervezet domináns gazdasága – ez esetben Nigéria –, ha érdeke éppen úgy kívánja, általában kihat-

²⁰ Ezek a következők: Benin, Burkina Faso, Elefántcsontpart, Gambia, Guinea, Guine-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Szenegál, Sierra Leone, Togó és a Zöld-foki Szigetek. Internet címe: www.ecowas.info.

²¹ Lagos, 1975. május 28. 27. cikk

²² *Protocol on the Free Movement of Persons and ECOWAS Community laws*. Dakar, 1979. május 29.

²³ A Nigériai kormány döntése mögött az állt, hogy ekkorra kifulladt a kőolaj felfedezését követő gazdasági fellendülés, ami rengeteg munkavállalót vonzott az országba a környező államokból és ezért szívesen megszabadult volna a feleslegessé vált külföldi munkavállalóktól. OLAIDE A. ADEDOKUN: *The Rights of Migrant Workers and Members of their Families: Nigeria*. UNESCO, Párizs, 2003, 7. p.

²⁴ RICHARD PLENDER: *International migration law*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1988, 279. p.

²⁵ Lásd erről bővebben JAMES IBRAHIM: Alien Influence and the ECOWAS Treaty: National Sovereignty versus Supranational Alliance. *Genève-Afrique* No. 21. 1983, 7–24. p.

rál a korábbi kötelezettségei alól, vagy olyanokat nem is vállal, mivel a szabad mozgás, illetve bizonyos jogok garantálása esetén attól fél, hogy előzönlik a szomszédos államok munkavállalói. Ezzel együtt is a szabad határátlépés és az, hogy bizonyos szakmák képviselői munkát is vállalhatnak más tagállamok területén, az ECOWAS rendszerét az egyik legsikeresebbé teszi a kontinensen.

C. A Kelet- és Dél-Afrikai Közös Piac (Common Market for Eastern and Southern Africa – COMESA)

Az 1993-ban alapított, 19 tagállam alkotta COMESA²⁶ alapszerződése alapján a tagállamoknak „egyéni, bilaterális és regionális szinten meg kell hozniuk a szükséges intézkedéseket a személyek, munkavállalók és szolgáltatások szabad mozgásának fokozatos megvalósítására és a letelepedés illetve tartózkodás szabadságának garantálására állampolgáraik számára a Közös Piacon belül.”²⁷ Az alapszerződés a tervek szerint 2025-ben fog hatályba lépni, azaz jelenleg nem biztosít semmiféle jogot a migráns munkavállalók számára. Egyelőre a vízumkötelezettséget lépcsőzetes eltörlése és egy jegyzőkönyv elfogadása az áruk, személyek és szolgáltatások szabad mozgásáról valósult meg.²⁸

D. A Dél-Afrikai Fejlesztési Közösség (Southern African Development Community – SADC)

Az 1992-ben – a Dél-Afrikában lezajlott demokratikus változások után – létrehozott SADC-nak jelenleg tizenhárom tagja van.²⁹ A szervezet alapszerződése szerint a SADC elsődleges célja a gazdasági fejlettség növelése, amelynek része az áruk és szolgáltatások szabad mozgásának elősegítése, azonban a személyek vagy munkavállalók szabad vándorlására nem tartalmaz utalást a dokumentum.³⁰

A munkaerő-migráció problematikája ugyanakkor nagyon korán a szervezet napirendjére került, már 1993-ban megindult egy konzultatív folyamat, melynek eredményeként 1995-re elkészült egy jegyzőkönyv-tervezet a személyek szabad

²⁶ A szervezet tagállamai: Angola, Burundi, Comoros, Kongói Demokratikus Köztársaság, Dijibouti, Egyiptom, Eritrea, Etiópia, Kenya, Madagaszkár, Malawi, Mauritius, Namibia, Ruanda, Seychelles Szigetek, Szudán, Szváziföld, Zambia és Zimbabwe. Internet címe: www.comesa.int.

²⁷ Treaty for a Common Market for Eastern and Southern Africa. Kampala, 1993. november 5.; 164. cikk

²⁸ ALEXANDER ALEINIKOFF, VINCENT CHETAIL: *Migration and International Legal Norms*. TMC Asser Press, Hága, 2003, 332. p.

²⁹ A tagállamok a következők: Angola, Botswana, Dél Afrika, Kongói Demokratikus Köztársaság, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambik, Seychelles Szigetek, Szváziföld, Tanzánia, Zambia és Zimbabwe. Internet címe: www.sadc.int.

³⁰ Declaration and Treaty of SADC, Agreement Amending the Treaty of SADC.

mozgásáról a SADC-on belül.³¹ Ez a szabad mozgás fokozatos bevezetését irányozta elő, azonban a három fő befogadó állam, Dél-Afrika, Namíbia és Botswana ellenkezése miatt nem fogadták el a dokumentumot, akárcsak a három évvel később kidolgozott újabb tervezetet, amely szintén kudarcot vallott.³² A befogadó államok attól tartanak, hogy munkaerő piacaik megnyitásával előzőlenék őket a szegényebb tagállamok munkavállalói. A munkaerő-vándorlás kérdéséről azonban továbbra is folytatnak politikai dialógust, és különböző NGO-k is kezdeményezték a szervezet tevékenységének kiterjesztését a migráns munkavállalók kérdéskörére³³ – egyelőre sikertelenül.

E. Kelet-Afrikai Közösség (East African Community – EAC)

A Kelet-Afrikai Közösséget³⁴ három viszonylag azonos fejlettségi szinten álló állam, Kenya, Tanzánia és Uganda alkotja, melyek közül Kenyában tartózkodnak jelentősebb számban munkavállalók a két szomszédos államból.³⁵ A három ország állampolgárai 10 amerikai dollárnak megfelelő összegért kiválthatják Kelet-Afrikai útlevelüket, amelynek birtokában egyszerűsítve léphetik át a belső határokat, és hat hónapon keresztül a másik tagállam területén maradhatnak. Munkavállalásra azonban nem jogosít fel a dokumentum, és más, a vándormunkásokat védő intézkedéseket sem dolgoztak ki az EAZ keretein belül.

F. További szervezetek Afrikában

Az afrikai földrészen egy sor további regionális szervezet is működik, ilyenek az Arab Maghreb Unió, a Sahelo-Szaharai Államok Szervezete, a Nagy Tavak Országainak Gazdasági Közössége és a Közép Afrikai Gazdasági és Vámunió, ezek azonban vagy ténylegesen nem működnek, vagy pedig tevékenységük kimerül közös vámok kialakításában és a belső vámok eltörlésében. Ezért annak ellenére, hogy közülük több az 1970-es illetve 80-as években foglalkozott a vándormunkások jogvédelmével, jelen tanulmányban eltekintek bemutatásuktól.³⁶

³¹ Draft Protocol on the Free Movement of Persons in the SADC, idézi VINCENT WILLIAMS: *An overview of migration in the SADC region*. Workshop on Regional Integration, Poverty and South Africa's Proposed Migration Policy. Pretoria, 2002. április 23. 63. p.

³² *Draft Protocol on the Facilitation of Movement of Persons*. 1998. május 8.

³³ TINASHE MADAVA: Call for Regional Policy on Labour Migration. *Afrol.com*, 2001. március 11.; Migration Dialogue for Southern Africa: *Report and Recommendations of the MIDSA Workshop on Migration and Development in Southern Africa*. Zanzibár, 2004.

³⁴ A szervezetet a Kelet-Afrikai Együttműködés utódaiként 1999-ben hozták létre. Internet címe: www.eac.int.

³⁵ 2000-ben összesen 327.000 fő. United Nations Population Division (UNPD): *International Migration Report 2002*. UN, New York, 2002, 123. p.

³⁶ Az egyes szervezetek korábbi intézkedéseiről lásd International Labour Conference: *Report III (I B) Migrant Workers*. ILO, Genf, 1999, 66–67. p.

2. Amerika

Az amerikai kontinenst óriási mértékű gazdasági és társadalmi különbségek jellemzik, amelyek erőteljesen befolyásolják a földrész migrációs folyamatait is. Az Amerikai Egyesült Államok a világ első számú migrációs célországa, területén a 2000-es népszámlálás adatai szerint 28,4 millió külföldi él, 51%-uk a kontinens más országaiból érkezett.³⁷ A földrész többi állama is hagyományosan befogadó ország volt, ez a trend azonban Dél-Amerikában – a gazdasági nehézségek miatt – az utóbbi években megfordult és sokan – a *jus sanguinis* elvet kihasználva – (vissza-) kivándoroltak főleg Spanyolországba, Portugáliába, Olaszországba, Japánba és Izraelbe. Az USA-n és Kanadán kívül Argentína és Venezuela voltak a régió belüli munkaerő-vándorlás fő célországai, a két dél-amerikai ország mára azonban elvesztette vonzerejét, ugyanakkor Mexikó, Chile és Costa Rica jelentős mértékű munkavállalási célú bevándorlást tapasztalhatott meg az utóbbi években.³⁸

A. Az Amerikai Államok Szervezete (*Organization of American States – OAS*)

A Pán-Amerikai Unió utódszervezetként 1948-ban létrehozott Amerikai Államok Szervezete 35 tagállamával³⁹ a nyugati földteke legfontosabb regionális szervezete. Bár az elmúlt több mint ötven évben az OAS tevékenységét egyre több szakterületre kiterjesztették, legfontosabb tevékenységi köre azonban továbbra is az emberi jogok és a demokrácia védelme maradt, így természetesen a vándormunkások helyzete is többször napirendre került. Az OAS emberi jogvédő rendszerének alapidokumentumai az 1969-ben elfogadott Emberi Jogok Amerikai Egyezménye⁴⁰ és az 1988-ban elfogadott Kiegészítő Jegyzőkönyv⁴¹, amely a gazdasági, kulturális és szociális jogok védelmével egészítette ki az Egyezményt. Az Egyezmény betartása felett az Amerika-Közi Emberi Jogi Bizottság és Bíróság őrködik, melyek esetjogukban egy sor alapelvet lefektettek a migráns munkavállalók védelmében.

Az Amerika-Közi Emberi Jogi Bíróság esetjoga szerint minden embert megillet az állampolgársághoz való jog, így egy hontalan személynek automatikusan meg kell kapnia születési helyének állampolgárságát. Jogtalannak találta a Bíróság azt a gyakorlatot is, hogy a család védelméhez való jogot megsértve, gyakran családokat szétszakítva utasítottak ki külföldieket egyes államok, to-

³⁷ U.S. Census Bureau: *The Profile of the Foreign Born Population in the United States: 2000*. Washington, 2001, 9. p.

³⁸ IOM 2005, 90–91. p.; Lásd még IVÁN G. ALVARADO, HILDA SÁNCHEZ: *Migration in Latin America and the Caribbean: A view from the ICFTU/ORIT. Labour Education No. 129. Migrant Workers*. 4. évf. 129. szám 2002, 101–108. p.

³⁹ Egyedül Kuba nem vesz részt a szervezet munkájában a kontinens országai közül, mivel kormányát 1962-ben kizárták.

⁴⁰ OAS Treaty Series No. 36, San José, 1978. július 18.

⁴¹ OAS Treaty Series No. 69, San Salvador, 1988. november 17.

vábbá a tömeges kiutasításokat is. Sok esetben pedig a migránsok tisztességes eljáráshoz való jogát sértették meg az OAS tagállamai, megint csak kiutasítások alkalmával.⁴² A rövid felsorolásból is kitűnik, hogy az esetek – egyébként nagyon fontos – idegenrendészeti kérdéseket vetettek fel, nem pedig a vándormunkások diszkriminációjával foglalkoztak, holott az Egyezmény és a Kiegészítő Jegyzőkönyv is lefekteti, hogy a benne foglalt jogok nem az egyes személy állampolgárságából, hanem emberi mivoltából fakadnak.

Ennek a kitételnek az értelmezésére 2002-ben került sor, amikor Mexikó – amelynek majdnem hatmillió állampolgára él az USA-ban, közel felük illegálisan – tanácsadói véleményt kért a Bíróságtól. A 2003-ban kihirdetett döntés⁴³ igazi mérföldkőnek tekinthető a nem dokumentált migráns munkavállalók emberi jogainak védelmében, nem csak regionális, hanem univerzális szinten is, ezért részletesebben kell ismertetni.

Mexikó konkrét esetekre hivatkozva az USA migráns munkavállalókat érintő politikájával kapcsolatosan kérte az Emberi Jogok Amerikai Egyezményének továbbá az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának egyes cikkeinek értelmezését. A beadvány központi kérdése az volt, hogy a törvény előtti egyenlőség és a jogok diszkriminációmentes gyakorlásának – a fenti dokumentumokban lefektetett – elvével ellentétes-e az, ha a nem-dokumentált külföldi munkavállalókat eme státuszuk miatt megfosztják – az ugyancsak eme dokumentumokban garantált – munkavállalókat megillető jogoktól (labour rights). A kérdés súlyát jelzi, hogy hat állam véleményezte a beadványt írásban, illetve szóban és kilenc NGO – beleértve az egyetemes jogi klinikáit és az ügyvédi irodákat – nyújtott be *amicus curiae* levelet, továbbá az ENSZ és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet is kifejtette álláspontját a kérdéssel kapcsolatosan.

A Bíróság tanácsadó véleményében pozitív választ adott Mexikó kérdésére, és kifejtette, hogy a törvény előtti egyenlőség és a diszkrimináció-tilalom mára a nemzetközi *ius cogens* részévé vált (101. pont). Az államok emiatt csak olyan különbségetek tehetnek a migránsokkal szemben, amelyek objektívek, arányosak, ésszerűek és nem sértik emberi jogait (119. pont). A Bíróság véleménye szerint a nem-dokumentált migránsokat, amennyiben munkaviszonyba lépnek – akár nem szabályszerűen is – automatikusan megilletik a munkavállalókat védő emberi jogok (134. pont). Így többek között védi őket a kényszerszermunka tilalma, a gyermekmunka tilalma, különleges védelem illeti meg a női munkavállalókat, és szabadon gyakorolhatják a szervezkedéshez és a kollektív tárgyaláshoz való jogot. A nem-dokumentált vándormunkásoknak is joguk van a tisztességes bérhez, amely saját maga és családja megélhetését is biztosítja, a megfelelő mun-

⁴² ISABELLE LAROCHE: *The Inter-American Human Rights System and the Protection of the Rights of Migrants*. 2001. augusztus. <http://www.december18.net>. 2004.02.23.

⁴³ Inter-American Court of Human Rights: Advisory Opinion OC-18/03 of September 17, 2003, Requested by the United Mexican States – *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*.

kakörülményekhez, az ésszerű munkaidőhöz és a társadalombiztosításhoz (157–158. pont).

Ezzel a véleményével az Amerika-Közi Emberi Jogi Bíróság jóval meszebbre ment a migránsok jogvédelmében, mint bármely más univerzális vagy regionális jogvédelmi intézmény. A vélemény jogi formája miatt konkrét jogszabályok nem vezethetők le belőle, de hosszabb távon minden bizonnyal ki fog hatni a vándormunkások jogvédelmére a kontinensen. Az OAS eme kérdés melletti elkötelezettségét az is bizonyítja, hogy 1997 óta külön jelentéstevő foglalkozik a migráns munkavállalók emberi jogaival a Bizottságon belül, amely éves jelentéseiben áttekinti az egyes tagállamok gyakorlatát és felhívja a figyelmet a legsúlyosabb jogsértésekre, akkor is ha azok nem kerülnek a Bíróság elé.⁴⁴

B. Az Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Megállapodás (North American Free Trade Agreement – NAFTA)

A három észak-amerikai állam szabadkereskedelmi megállapodása,⁴⁵ a GATS egyezményhez hasonlóan nem tűzte ki céljául a munkavállalók szabad mozgásának a megvalósítását. Ugyanakkor, megint csak a GATS-hoz hasonlóan⁴⁶ külön fejezet (16. fejezet) foglalkozik az üzletemberek utazásainak megkönnyítéséről. Ennek értelmében bárki, aki árukkal vagy szolgáltatásokkal kereskedik, egyszerűsített eljárással kaphat beutazási engedélyt. A NAFTA ugyancsak lehetővé teszi, hogy vállalatokon belüli transzfereken keresztül más tagállamból származó munkavállalókat foglalkoztassanak, és a magasán kvalifikált munkavállalók szabad mozgásáról is tartalmaz rendelkezéseket. A két csoportba tartozó személyekre továbbra is vonatkoznak az általános idegenrendészeti szabályok, viszont mentesülnek a munkavállalási engedély, illetve a betöltendő állás munkaerő-piaci vizsgálata⁴⁷ alól. Az Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Megállapodás egy egyszerű szabadkereskedelmi egyezmény, amelynek távlati céljai között sem szerepel az együttműködés más területekre való kiterjesztése, így a migráció kérdése is csak abból a szempontból merül fel, hogy nem indulnak-e meg kontrollálhatatlan vándorlási folyamatok az egyezmény okozta gazdasági változások miatt.⁴⁸ Ugyanez a logika figyelhető meg az Amerikai Sza-

⁴⁴ Lásd például *Fifth Progress Report of the Rapporteurship on Migrant Workers and Their Families – 2003*, OAE/Ser.L/V/II.118 Doc. 5 rev. 2. 2003. December.

⁴⁵ *North American Free Trade Agreement*. 1994. január 1.

⁴⁶ A GATS egyezmény utazásszabadságra vonatkozó rendelkezéseiről lásd Caroline Dommen: *Migrants' Human Rights: Could GATS Help?* Migration Policy Institute, Washington, 2005.

⁴⁷ A vizsgálat arra vonatkozik, hogy a betöltendő állásra nem található-e megfelelő végzettséggel rendelkező saját állampolgárságú munkavállaló.

⁴⁸ Lásd például ALEJANDRO I. CANALES: *International Migration and Labour Flexibility in the Context of NAFTA*. *International Social Science Journal*. Vol. 52. No. 165. 2000. szeptember, 409–419. p.; PHILIP C. MARTIN: *Trade and Migration: NAFTA and Agriculture*.

badkereskedelmi Terület (Free Trade Area of the Americas – FTAA) létrehozásáról folyó tárgyalásokon, ahol napirendre került ugyan a migráns munkavállalók kérdése, a munkaügyi és a kereskedelmi kérdések azonban teljesen eltérő súllyal és funkcióval szerepelnek a tárgyalásokon – így valószínűsíthető, hogy az egyezmény elfogadásától nem várható jelentős javulás a migránsok jogvédelmében.

A NAFTA-hoz kapcsolódó Észak-Amerikai Megállapodás a Munkaügyi Együttműködésről (North American Agreement on Labour Cooperation – NAALC) ugyancsak nem tartalmaz konkrét rendelkezéseket a vándormunkásokról,⁴⁹ és különben is csak a meglévő nemzeti jogszabályok tiszteletben tartására kötelezi a feleket.⁵⁰ A megállapodás ugyanakkor keretet biztosít egy jövőbeni kétoldalú amerikai-mexikói szociális biztonsági megállapodásról szóló tárgyalásnak,⁵¹ amely óriási jelentőséggel bírna a több millió mexikói migráns számára. A szociális biztonsági megállapodás a kanadai-mexikói megállapodás mintáját követné, és lehetővé tenné a biztosítási időszakok összeszámítását, és az ellátások exportálását. Észak-Amerikában a kérdés kiemelkedő társadalmi és politikai súlya ellenére a vándormunkások helyzetük javulását továbbra is csak bilaterális és nem pedig regionális intézkedésektől várhatják.

C. A Déli Közös Piac (Mercado Común del Sur – MERCOSUR)

Az 1991-ben létrehozott Déli Közös Piac, amelyet Argentína, Brazília, Paraguay és Uruguay alkot,⁵² a világ negyedik legnagyobb gazdasági tömörülése. A szervezetet létrehozó Asunción-i egyezmény egy közös piac létrehozását célozza, és jelentős mértékben a GATS egyezmény szabályozását utánozza, ugyanakkor a létrehozott intézményrendszerben benne rejlik az integráció más területekre való kiterjesztésének lehetősége is,⁵³ amire már vannak is példák. Többek között a munkaerő migráció is a szervezet látókörébe került, kezdetben a vámügyekkel kapcsolatosan, majd 1995-öt követően, amikor a migráció témaköre átkerült a 10-es számú, munkaügyek, foglalkoztatás és szociális biztonság alcsoporthoz, a szabad munkaerő-vándorlás megközelítésében.

Policy Analyses in International Economics. No. 38. Institute for International Economics, Washington, 1993.

⁴⁹ A megállapodásról lásd bővebben JOAQUIN F. OTERO: *The North American Agreement on Labor Cooperation: An Assessment of its First Year's Implementation*. *Columbia Journal of Transnational Law*. Vol. 33. 1995, 637–662. p.

⁵⁰ HARRY W. ARTHURS: *Collective Labour Law of the Global Economy*. In: *Labour Law and International Relations at the turn of the Century – Liber Amicorum in Honor of Roger Blanpain*. Kluwer Law International, 1998, 146. p.

⁵¹ DAVID C. JOHN, S. JOHNSON: *How a U.S.-Mexico Social Security Agreement Could Benefit Both Nations*. The Heritage Foundation, Executive Memorandum No. 849., Washington, 2003.

⁵² Chile és Bolívia társult tagjai a szervezetnek.

⁵³ JOHN VERVAELE: *MERCOSUR and Regional Integration in South America*. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 54. 2005. április, 390. p.

Ennek érdekében különböző kutatásokat folytattak a migráció hatásairól, illetve találkozókat is szerveztek a témáról. Ennél kézzelfoghatóbb eredményt érték el az 1997-ben elfogadott Multilaterális Szociális Biztonsági Megállapodással, amely minden a többi tagállamból érkező munkavállalóra kiterjed. Elfogadásra került egy vízum-megállapodás is, amely egyes szakmák – tanárok, kutatók, újságírók, technikai szakemberek és üzletemberek – képviselői számára lehetővé teszi a korlátozásmentes szolgáltatásnyújtást meghatározott ideig a többi MERCOSUR tagállam területén.⁵⁴ E szervezet tehát megint csak a szabad kereskedelem oldaláról közelíti meg a munkaerő-vándorlást, ugyanakkor fellelhetőek bizonyos elemek, amelyek már kimondottan a migránsok jogvédelmét szolgálják, ezek azonban egyelőre nem igazán hatékonyak.

D. Az Andoki Közösség (Comunidad Andina de Naciones – CAN)

Európán kívül a legfejlettebb vándormunkásokat védő jogintézményekkel minden bizonnyal az öt dél-amerikai államot tömörítő Andoki Közösség rendelkezik.⁵⁵ A közösség 1969-es megalapítását követően négy évvel a tagállamok munkaügyi miniszterei egy nyilatkozatot tettek közzé, amelyben az integráció lassú előrehaladásának okát a szociális integráció hiányában jelölték meg.⁵⁶ Válaszul még ugyanebben az évben elfogadták a Simon Rodriguez Megállapodást a Szociális és Munkaügyi Integrációról,⁵⁷ amelynek fontos eleme volt egy regionális migrációs rendszer kialakítása. Az Andoki Közösség ennek érdekében közös politikát alakított ki és egy egységes eljárási kódexet is kidolgoztak. A vándormunkások számára azonban jelentősebbek a szervezet döntései, amelyek 1977-től kezdődően egy sor migránsokat érintő kérdést szabályoztak, puha jog formájában. Bizonyos sikerek ellenére – például Venezuela 1981-es döntése 250.000 illegális migráns törvényessé tételéről – a folyamat a nyolcvanas években lelassult. 1991-ben, egy újabb miniszteri szintű találkozó után újraindult a jogszabályalkotás, amelynek köszönhetően azóta egy sor migránsokat érintő kérdést szabályoztak.⁵⁸

A 545. számú döntés⁵⁹ a vándormunkások általános jogait fogalmazza meg. Garantálja számukra az egyenlő bánásmódot és esélyegyenlőséget, továbbá a szervezkedéshez és a kollektív tárgyaláshoz való jogot (10–11. cikk). A döntés külön is kiemeli a migráns munkavállalók családtagjainak védelemhez való jogát és a családi kapcsolatok fenntartásának szabadságát (12. cikk). A vándor-

⁵⁴ International Organisation for Migration (IOM): *World Migration 2003*, 182. p.

⁵⁵ A szervezet tagállamai: Bolívia, Kolumbia, Ecuador, Peru és Venezuela. Internet címe: www.comunidadandina.org.

⁵⁶ PLENDER: i. m. 283–284. p.

⁵⁷ Caracas, 1973. október 27.

⁵⁸ IOM 2003, p. 180.; PONCIANO TORALES, M. ESTELA GONZÁLEZ, NORA PERÉZ VICHICH: *Migraciones laborales en Sudamérica: la Comunidad Andina*. Estudios sobre Migraciones Internacionales 60. Oficina Internacional del Trabajo, Genf, 2003, 85. p.

⁵⁹ Decision 545: Andean Labour Migration Instrument. Recinto, 2003. június 25.

munkások jogosultak továbbá jövedelmük hazautalására, szabadon fordulhatnak a befogadó állam hatóságaihoz és hozzáférhetnek a szociális ellátó rendszerekhez (13. cikk). Valamelyest gyengíti az 545.-ös döntés jogvédő szerepét, hogy munkaerő-piaci zavarok esetén lehetőség van a benne foglalt jogok átmeneti felfüggesztésére. Ennél fontosabb azonban az a hiányossága, hogy csak a tagállamok számára ír elő kötelezettségeket, azaz egyének nem hivatkozhatnak jogaik megsértése esetén a döntésre. A vándormunkások szociális jogainak védelméről külön döntés, az 546-os számú rendelkezik.⁶⁰ A döntés értelmében minden andoki közösségi migráns munkavállaló jogosult ugyanazokra az egészségügyi és társadalombiztosítási ellátásokra, amelyekre az adott állam saját állampolgárai. Emellett a döntés rendelkezéseket tartalmaz az alkalmazandó jog megválasztásáról is. E második jogszabály azért különösen fontos, mert az Európai Unión kívül egyedül itt találhatunk részletes szabályozást a vándormunkások szociális jogainak védelméről, ami egy ténylegesen működő regionális munkaerő vándorlási rendszer elengedhetlen feltétele.⁶¹

Az Andoki Közösség további vándorlást érintő döntéseket is hozott, amelyek azonban nemcsak a munkavállalókat, hanem valamennyi utazót érintik. Ilyenek a nemzeti személyazonossági dokumentumok elfogadásáról szóló döntés és a repülőtereken külön beutazási pultok létrehozásáról szóló döntés.⁶²

Újabb előrelépést jelent a vándormunkások jogvédelme szempontjából, hogy a közösség tagjai által 2002-ben elfogadott Andoki Charta az Emberi Jogok Védelméről és Előmozdításáról⁶³ külön fejezetben tartalmazza a vándormunkások jogait. A Charta felhívja a tagállamokat arra, hogy lépjenek fel a vándormunkások emberi jogainak védelmében, és jogi szabályozásukat közelítsék az ENSZ 1990-es egyezményében megfogalmazott elvárásokhoz, elősegítve így az ENSZ egyezményhez való csatlakozást. Az 51. cikk ezen túlmenően külön is megfogalmaz bizonyos elvárásokat. A Charta csak a nemzeti szabályokkal összhangban garantálja a szabad mozgáshoz és munkavállaláshoz való jogot, tehát nem keletkeztet általános mozgási és munkavállalási szabadságot. Ugyanakkor a részletes diszkrimináció tilalom, a családegyesítéshez és a családtagok – különösen a gyermekek – védelemhez való joga széleskörű garanciákat jelenthetnek a migránsoknak. A Charta jelentőségét azonban jelentősen csök-

⁶⁰ Decision 546: Andean Social Security Instrument. Recinto, 2003. június 25.; módosította Decisión 583: Sustitución de la Decisión 546, Instrumento Andino de Seguridad Social. Guayaquil, 2004. május 7.; Decisión 584: Sustitución de la Decisión 547, Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Guayaquil, 2004. május 7.

⁶¹ A társadalombiztosítási rendszer kialakítása és egy ország migrációs politikájának összefüggéséről lásd GIJSBERT VONK: Migration, Social Security and the Law: Some European Dilemmas. *European Journal of Social Security*. 4. évf. 3. szám 2002, 315–332. p.

⁶² Decision 503: Recognition of national identification documents. Valencia, 2001. június 22.; Decision 526: Airport incoming immigration formality booths for nationals and foreign residents of Member Countries. Lima, 2002. július 7.

⁶³ Andean Charter for the Promotion and Protection of Human Rights, Guayaquil, 2002. július 26.

kenti, hogy az nem keletkeztet jogokat egyes személyek részére, hanem csak az államokat kötelezi bizonyos lépések megtételére.⁶⁴

E. A Karibi Közösség (Caribbean Community – CARICOM)

A 15 állam⁶⁵ alkotta Karibi Közösséget 1973-ban hozták létre a Chaguaramas-i szerződés.⁶⁶ Az Közösség tagállamai között óriási méretbeli és fejlettségbeli különbségek vannak, amelyek nehezé teszik egy mindenki számára elfogadható közös migrációs politika kialakítását. Az egyezmény egy közös piac megvalósítását tűzte ki céljául, amelyben megvalósul az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad mozgása. A személyek szabad mozgása azonban sokáig csak a letelepedés jogát foglalta magában, azaz csak vállalkozások indítását tette szabadon lehetővé, a munkavállalók továbbra is csak a nemzeti szabályoknak megfelelően próbálkozhattak a többi tagállam területén elhelyezkedni. 1989-től kezdődően azonban fokozatosan a mozgásszabadság megvalósításába kezdtek. Ennek érdekében először az egyetemi végzettséggel rendelkezők, majd a művészek, sportolók, zenészek és médiamunkások számára vált lehetővé a szabad munkavállalás a többi tagállam területén – 1996-ban, illetve 2002-ben. A migránsok szociális jogainak védelmére 1997-ben elfogadtak egy szociális biztonsági megállapodást is, amely a megszerzés alatt álló, illetve megszerzett jogosultságok megtartását garantálja.⁶⁷ A térség nehézségeire jellemző azonban, hogy Suriname azért nem csatlakozott a szociális biztonsági megállapodáshoz, mert nincs olyan társadalombiztosítási rendszere, amellyel részt tudna venni a koordinációs mechanizmusokban.

⁶⁴ 2004. december 8-án a perui Cuzcoban döntés született a MERCOSUR és a CAN egyesítéséről. Az új szervezet, amely a Dél-Amerikai Államok Közössége (Comunidad Sudamericana de Naciones) nevet viseli 2019-re szeretné a teljes gazdasági-politikai integrációt elérni. A tervek között szerepel a közös útlevelel is, egyelőre azonban konkrét lépések nem történtek az integráció megvalósítására. BBC News: *S America launches trading bloc*. 2004. december 9. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4079505.stm>

⁶⁵ A Karibi Közösséget a következő államok alkotják: Antigua és Barbuda, Bahamák, Barbados, Belize, Dominikai Köztársaság, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Saint Lucia, St. Kitts és Nevis, St. Vincent és Grenadines, Suriname valamint Trinidad és Tobago. Társult tagok Anguilla, Bermuda, a Brit Virgin Szigetek, a Cayman Szigetek valamint Turks és Caicos. A szervezet internet címe: www.caricom.org.

⁶⁶ Treaty establishing the Caribbean Community. Chaguaramas, 1973. július 4.

⁶⁷ DEIKE FUCHS, THOMAS STRAUBHAAR: Economic Integration in the Caribbean: The development towards a common labour market. *International Migration Papers 61*. ILO, Genf, 2003, 10–11. p.

3. Ázsia

Az ázsiai munkaerő-vándorlás három különleges jellemzővel bír. A világ többi részéhez képest viszonylag jól szervezett, és gyakrabban legális keretek között zajló folyamatokról van szó,⁶⁸ több ország egyszerre bocsát ki és fogad be vándormunkásokat, továbbá a kontinens hét legnagyobb állama a világ népességének több mint felét adja, ami miatt nem meglepő, hogy Ázsiából származik a világ migránsainak közel kétharmada.⁶⁹ A földrészre továbbá jellemző, hogy a jelentős mértékű és szinte megszakítás nélküli gazdasági növekedés ellenére sokhelyütt továbbra is óriási mértékű a szegénység, és a kontinens országai között a többi földrészhez képest jóval nagyobbak a gazdasági, történelmi és kulturális különbségek. Ez utóbbi jellemző természetesen nehezzé teszi a regionális együttműködés különböző formáit.

Az 1967-ben létrehozott Dél-kelet Ázsiai Államok Szövetsége (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN)⁷⁰ által alkotott szabadkereskedelmi terület (AFTA) nem tartalmaz rendelkezéseket a munkaerő migrációról. A szolgáltatásnyújtás szabadsága ugyanakkor itt is magában foglalhatja személyek mozgását is, azonban egyelőre csak politikai szándéknyilatkozatok területén fogalmazódott meg a törekvés a szorosabb együttműködésre szociális kérdésekben,⁷¹ az egységes munkaerő-piac azonban csak a hosszú távú tervek között szerepel.⁷²

Az Ázsiai-Csendes Óceáni Gazdasági Együttműködési Fórum (Asia-Pacific Economic Cooperation Forum – APEC)⁷³ hangsúlyt fektet a humán erőforrás fejlesztésére, amelynek része a képzett munkavállalók mozgásának megkönnyítése is, ennek érdekében egyszerűsített eljárást vezettek be az országhatárokon történő belépéskor. Az üzletemberek átmeneti tartózkodását és belépését ugyancsak szabályozza a szervezet, ez azonban a GATS egyezményhez hasonlóan a

⁶⁸ Pakisztán, a Fülöp Szigetek és Sri Lanka szabályozásáról lásd IOM: *Labour Migration in Asia*. Genf, 2005.

⁶⁹ IOM 2005, 103. p.; Lásd még PIYASIRI WICKRAMASEKERA: *Asian Labour Migration: Issues and Challenges in an Era of Globalization*. International Migration Papers 57. International Labour Office, Genf, 2002.

⁷⁰ A szervezet tagjai: Brunei, Kambodzsa, Indonézia, Laosz, Malajzia, Myanmar, a Fülöp Szigetek, Szingapúr, Tájféld és Vietnám. Internet címe: www.aseansec.org. Lásd bővebben: Romeo A. Reyes: *The Asian Model of Economic Integration*. *The Jakarta Post*. 2004. július 19., www.aseansec.org/16277.htm, 2005.07.29.

⁷¹ Lásd többek között *Joint Communiqué*. The Eighteenth ASEAN Labour Ministers Meeting, Bandar Seri Begawan, 2004. május 14.

⁷² *Joint Press Statement of the 5th Meeting of ASEAN Directors-General of Immigration Departments and Heads of Consular Affairs Division of Ministries of Foreign Affairs*. Szingapúr, 2001. szeptember 5.; *ASEAN Plan of Action for Cooperation on Immigration Matters*. www.aseansec.org/16573.htm, 2005.07.29.

⁷³ A szervezet tagjai a következő államok: Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Brunei, Kanada, Chile, a Fülöp Szigetek, Indonézia, Japán, Kína, Koreai Köztársaság, Malajzia, Mexikó, Oroszország, Pápua Új Guinea, Peru, Szingapúr, Tajvan, Tájféld, Új Zéland és Vietnám. Internet címe: www.apec.org.

szolgáltatásnyújtás szabadságához kapcsolódik, nem pedig a munkavállaláshoz.⁷⁴

A Dél-Ázsiai Regionális Együttműködési Szövetség (South Asian Association for Regional Cooperation – SAARC)⁷⁵ nagyobb hangsúlyt fektet a szociális és munkaügyi együttműködésre, így például 2004-ben elfogadtak egy szociális chartát is,⁷⁶ azonban a vándormunkások jogairól nem tartalmaz rendelkezéseket a dokumentum, és más jogszabályok is csak az üzletemberek illetve turisták beutazásának megkönnyítéséről rendelkeznek.

Az arab világban megfigyelhető munkaerő-vándorlás több speciális jellemzővel bír. Egyrészt az olajban gazdag államokban éri el a külföldi munkavállalók aránya a világon a legmagasabb szintet,⁷⁷ másrészt a térségben nem annyira az állampolgárság, hanem a vallási, törzsi és etnikai hovatartozás az ami valaki idegenségénél számításba jön. Az arab származású vándormunkások általában a saját állampolgárokkal megegyező elbánásban részesülnek, amit megerősít az 1990-ben elfogadott Kairói Nyilatkozat az Emberi Jogokról az Iszlámban,⁷⁸ amely garantálja az *umma* tagjai számára – a *saria* törvénynek megfelelően – a szabad mozgást és a szociális támogatáshoz való jogot (12. és 17. cikk). Ennél konkrétabb rendelkezéseket tartalmaz az 1965-ben megkötött Egyezmény az Arab Gazdasági Közösség Tanácsáról és az 1968-as Arab Munkaügyi Egyezmény, amelyek a munkaerő-migráció egész folyamatát szabályozzák.⁷⁹ A valós helyzet azonban a fentebb vázoltnál jóval kedvezőtlenebb, ugyanis eme egyezmények nem vonatkoznak a nem arab (főleg pakisztáni és fülöp-szigeteki) munkavállalókra, akik gyakran szenvednek el hátrányos megkülönböztetést az élet legkülönbözőbb területein.⁸⁰

A Független Államok Közösségén⁸¹ (FÁK) belül, annak ellenére, hogy a Szovjetunió felbomlásával óriási migrációs folyamatok indultak meg, és továbbra is szoros gazdasági kapcsolatok vannak egyes tagállamok között, nem találunk általános jellegű vándormunkásokra vonatkozó szabályokat.⁸² Az anyaországokba való visszavándorlást kétoldalú egyezmények keretében bonyolított-

⁷⁴ ALEINIKOFF, CHETAIL: i. m. 331–332. p.

⁷⁵ Tagjai: Banglades, Bhután, India, a Maldív Szigetek, Nepál, Pakisztán és Sri Lanka.
Internet címe: www.saarc-sec.org.

⁷⁶ *Social Charter*. Iszlambád, 2004. január 4.

⁷⁷ UNPD 2002, 4. p.

⁷⁸ *The Cairo Declaration on Human Rights in Islam*. Kairó, 1990. augusztus 5.

⁷⁹ ILO 1999: 68. pont.

⁸⁰ STEVE RINGEL: Arab labour on the move. *Labour Education No. 129. Migrant Workers*. 4. évf. 129. szám 2002, 131–134. p.

⁸¹ A Szovjetunió felbomlásával, 1991-ben létrehozott szervezet tagjai a következő államok: Azerbajdzsán, Belorusz, Grúzia, Kazahsztán, Moldávia, Oroszország, Örményország, Tádzsikisztán, Türkmenisztán, Üzbegisztán és Ukrajna; internet címe: www.cisstat.com.

⁸² SAODAT OLIMOVA, IGOR BOSC: *Labour Migration from Tadjikistan*. International Organisation for Migration in Cooperation with the Sharq Scientific Research Center, 2003, 69. p.

ták le az utódállamok,⁸³ és esetleges munkaerő szükségleteiket is hasonló megállapodások keretein belül próbálják kielégíteni. Az elsősorban Közép-Ázsiából Oroszországba érkező vándormunkások számára így csupán ezek a kétoldalú megállapodások nyújtanak bizonyos fokú védelmet, a több százezerre tehető illegális migráns azonban teljesen kiszolgáltatott helyzetben van. A probléma regionális szintű megoldására történtek kezdeményezések,⁸⁴ azonban az Ukrajnai és Grúziai politikai változások miatt ezek valószínűleg nem a FÁK keretein belül fognak megvalósulni.

Általánosságban egyrészt megállapítható, hogy Ázsiában nincsenek még olyan regionális szervezetek, amelyek elérték volna már az integráció azon szintjét, hogy felmerüljön a munkavállalók szabad mozgásának biztosítása, másrészt a néhány létező intézkedés is a kereskedelem előmozdítása miatt került elfogadásra, nem pedig a migráns munkavállalók jogvédelme miatt. Ugyancsak hiányzik egy regionális emberi jogvédő rendszer, ez alól egyedüli kivétel a Kai-rói nyilatkozat, amely viszont csak néhány országra vonatkozik.

4. Ausztrália és Csendes Óceánia

A térség legfontosabb jellemzője, hogy két ország, Ausztrália és Új-Zéland mind méretében, mind gazdasági erejében jóval meghaladja a többi államot. Emellett ugyanezen két ország aktív bevándorlási politikát folytat, ami azonban egyre inkább a jól képzett munkavállalók becsábítására irányul, és így a szomszédos kisebb államok állampolgárai – akik általában alacsonyabb színvonalú oktatásban részesültek – nem igazán tudnak élni ezzel a lehetőséggel. A térségben ezzel együtt jelentős számban tartózkodnak migránsok, az összlakossághoz viszonyítva arányuk itt a legmagasabb a világon.⁸⁵ Regionális intézmények azonban nem védik a vándormunkások jogait, csak Ausztrália és Új-Zéland állampolgárai vállalhatnak munkát szabadon a másik állam területén,⁸⁶ és ugyanezen e két állam kötött bilaterális megállapodásokat a térség más államaival is a munkaerő-migrációról.

⁸³ UTE HEINEN: *Die Situation der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)*. Bundeszentrale für politische Bildung, Informationen zur politischen Bildung, Heft 267. 2005.08.25.

⁸⁴ COLLEEN THOUZ: *Migration Policy Development at the Regional Level: Weighing the Viability and Desirability of the Regional Approach for Central Asian States*. International Migration Policy Programme, Genf, 2001. március 15.

⁸⁵ IOM 2005, 129. p.

⁸⁶ ALENIKOFF, CHETAIL: i. m. 332. p.

Összegzés

Az Európa Tanács és az Európai Unió példája bizonyítja, hogy akár kimondottan az emberi jogok védelmére létrehozott, akár más célú – gazdasági vagy politikai – regionális integrációs szervezet hatékony eszköz lehet a migráns munkavállalók jogvédelmében. Az Európán kívüli regionális szervezeteket megvizsgálva azonban igen lehangoló eredményre juthatunk. Eltérő okokból bár, de a többi kontinensen meg sem közelíti a szabályozottság szintje az európaiat. Afrikában és Ázsiában ez elsősorban politikai okokra vezethető vissza, míg az előbbi kontinensen az akarat egy hatékony regionális szervezetre megvolna, hiányzik azonban az ahhoz szükséges politikai stabilitás, addig az utóbbi földrészen a legnagyobb országok saját céljaikat követik, amelyeket általában ellentétben állónak tartják a szomszédjaik céljaitól. Az egyedüli kivételt Amerika jelenti, ahol – bár az USA csak a szabad kereskedelem megvalósítása céljából kíván együttműködni – tanúi lehetünk bizonyos pozitív fejleményeknek. Az Amerika-Közi Emberi Jogi Bíróság 2003-as véleménye a vándormunkások jogairól messzebbre ment az állampolgársági alapú diszkrimináció tilalmának kiterjesztésében, mint eddig bármely más nemzetközi intézmény. Ezzel párhuzamosan a kontinens déli részén fontos lépések történtek egy egységes munkaerőpiac kialakításának irányába.

Összegzésként megállapítható tehát, hogy ahol adottak a külső feltételek ott a gazdasági integráció elmélyítésének és kiegészítésének érdekében⁸⁷ előbb utóbb felmerül egyes szociális kérdések szabályozása. A munkavállalók mozgásának elősegítése kezdetben al nem szociális, hanem általában gazdasági kérdésként merül fel. Ennek velejárójaként azonban előbb-utóbb a külföldön munkát vállalók jogvédelme is a szervezetek látókörébe kerül. A regionális szervezetek ebben hatékonyabbak lehetnek az univerzális szervezeteknél, mivel a munkaerő-migráció még mindig elsősorban az egymáshoz közeli államok között zajlik, és általában az együttműködésre is jobban rá vannak szorulva a szomszédok, mint az egymástól távol lévő államok. Ahhoz azonban, hogy a világ migránsainak helyzete gyökeresen javuljon, a jelenleginél jóval nagyobb erőfeszítéseket kell tenniük a regionális szervezeteknek, ez azonban sajnos már saját földrészünkre is igaz.

⁸⁷ MARIE SCHIFF, ALAIN WINTERS: *Regional Integration and Development*. International Bank of Reconstruction and Development, Washington DC, 2003, 197. p.

LÁSZLÓ DUX

THE PROTECTION OF MIGRANT WORKERS' RIGHTS IN NON-
EUROPEAN REGIONAL ORGANISATIONS

(Summary)

Despite the fact that today more than 100 million people work in a land different from their own, the international protection of migrant workers is much less developed than international trade law. This contradiction of our globalizing age between the free flow of goods, services and capital on the one hand, and the restrictions in the way of the free movement of people on the other, may be resolved by legislation adopted by regional organizations.

This article aims to give an overview of measures protecting the rights of migrant workers in regional organizations outside Europe. It looks at both organizations aimed at economic integration, and organizations with the goal of protecting human rights. The findings of my research can be considered sad, as except for the Americas – where both regional human rights organizations (the OAS) and regional economic communities (MERCOSUR, Andean) deal with the problem – the existing instruments usually remain mere political declarations, and plans for the future are also quite half hearted. Nevertheless it is important to learn about these instruments, as a comparative view might help better understand our European system, which of course is much more developed than the instruments of other continents, but it is still far from perfect, and for example the different philosophy behind the African regulations might give fresh impetus for future European law making.

